Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8994**
14. Wahlperiode 08. 05. 2002

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96)

A. Problem und Ziel

Artikel 96 Abs. 5 GG wurde durch Gesetz vom 26. August 1969 (BGBl. I S. 1357) im Zusammenhang mit der Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutz-Strafsachen eingefügt. Die Ergänzung diente zur verfassungsrechtlichen Klärung der Streitfragen, ob bei einer Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Staatsschutzes auf Oberlandesgerichte dem Generalbundesanwalt das Auftreten in diesen Verfahren durch einfaches Gerichtsverfassungsrecht ohne vorherige Ergänzung des Grundgesetzes ermöglicht werden kann und ob das Begnadigungsrecht weiterhin beim Bundespräsidenten liegt (vgl. die Begründung zu diesem Gesetzentwurf, Bundestagsdrucksache V/4085 vom 14. April 1969).

Auf diese verfassungsrechtliche Funktion des Artikels 96 Abs. 5 GG baut der vorliegende Änderungsentwurf auf:

Mit der Einführung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) wird das deutsche materielle Strafrecht in einem besonderen Strafgesetz an das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 angepasst. Das Völkerstrafgesetzbuch enthält Strafbestimmungen für die schwersten Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Für diese Verbrechen sieht das Gesetz die Geltung des Weltrechtsprinzips ohne die Notwendigkeit eines inländischen Anknüpfungspunktes für die deutsche Gerichtsbarkeit vor. Als Begleitregelung wird in der Strafprozessordnung eine Strukturierung des Ermessens zum Absehen von der Strafverfolgung bei entsprechenden Auslandstaten vorgenommen.

Das Gewicht der Völkerrechtsverbrechen, aber auch die Besonderheit der Rechtsmaterie im Schnittfeld von Strafrecht und Völkerrecht, der regelmäßig gegebene Auslandsbezug und die außenpolitischen Implikationen sowie die bei der justiziellen Bewältigung einschlägiger Straftaten bestehende Notwendigkeit, eingehende Kenntnisse von regionalen bewaffneten Konflikten etc. und den Tathintergründen zu erlangen, und nicht zuletzt Erwägungen einer gleichmäßigen Rechtsanwendung und Ermessensausübung bei der Frage eines Absehens von der Strafverfolgung lassen es zweckmäßig erscheinen, die erstinstanzliche Verfolgungszuständigkeit bei den Oberlandesgerichten und auf staatsanwaltschaftlicher Seite bei dem Generalbundesanwalt zu konzentrieren.

Eine entsprechende sachliche Zuständigkeitsregelung sieht das bisherige Recht lediglich bei Völkermord vor (§ 120 Abs. 1 Nr. 8 und § 142a Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes). Diese Regelung soll aus den vorgenannten

Gründen auch auf sonstige Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch erstreckt werden.

Vom geltenden Artikel 96 Abs. 5 GG werden allerdings nicht alle diese Straftaten durch die Verweisung auf Artikel 26 Abs. 1 GG erfasst. Artikel 96 Abs. 5 GG bedarf daher einer entsprechenden Erweiterung.

B. Lösung

Artikel 96 Abs. 5 GG wird durch enumerative Aufzählung so gefasst, dass neben den Strafverfahren auf den Gebieten des Artikels 26 Abs. 1 GG und des Staatsschutzes auch Strafverfahren aufgrund anderer völkerstrafrechtlicher Verbrechen gegen die Menschlichkeit und anderer Kriegsverbrechen in Bezug genommen werden. Der Völkermord wird ausdrücklich aufgeführt. Diese Neufassung ermöglicht es, in § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte für alle Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch mit der Folge vorzusehen, dass sich die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts dann aus § 142a Abs. 1 GVG ergibt.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

Für die Wirtschaft, insbesondere für die kleineren und mittleren Unternehmen, entstehen keine Kosten. Auswirkungen auf die Einzelpreise, das Preisniveau sowie die Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 8. Mai 2002

Herrn
Wolfgang Thierse
Präsident des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

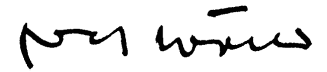
Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 775. Sitzung am 26. April 2002 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Artikel 96 Abs. 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3219) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(5) Für Strafverfahren auf den folgenden Gebieten kann ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, dass Gerichte der Länder Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben:

1. Völkermord;
2. völkerstrafrechtliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
3. Kriegsverbrechen;
4. andere Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (Artikel 26 Abs. 1);
5. Staatsschutz.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1

Durch die Neufassung von Artikel 96 Abs. 5 GG wird der Anwendungsbereich dieser Vorschrift – über Verfahren auf den Gebieten des Staatsschutzes und des Artikels 26 Abs. 1 GG hinaus – auf weitere Straftaten des Völkerstrafrechts erstreckt.

Während der Völkermord schon bisher dem Bereich des Artikels 26 Abs. 1 GG zuzurechnen ist, werden nun entsprechend den weiteren Regelungsgegenständen des Völkerstrafgesetzbuchs und der völkerstrafrechtlichen Einteilung auch die Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Kriegsverbrechen aufgeführt. Der Völkermord wird gesondert erwähnt. Diese Hervorhebung und die Reihenfolge der einzelnen Gebiete soll eine Gewichtung ähnlich dem Strafgesetzbuch zum Ausdruck bringen, wo der Mord vor den anderen Tötungsdelikten Erwähnung findet. Der Text des Artikels 26 Abs. 1 GG wird als Auffangtatbestand wörtlich zitiert, um sicherzustellen, dass die Neuregelung nicht hinter dem alten Wortlaut zurück bleibt.

Artikel 26 Abs. 1 GG bezieht sich auf Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören. Streitig ist u. a., ob der Handlungsbegriff des Artikels 26 Abs. 1 GG ein Unterlassen mit umfasst. Das Völkerstrafgesetzbuch stellt aber auch Unterlassungstaten, darüber hinaus sogar fahrlässige Taten unter Strafe. Deshalb ist die vorgesehene Ergänzung erforderlich.

Die von der Ergänzung betroffenen „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ und „Kriegsverbrechen“ beziehen sich auf die entsprechende völkerstrafrechtliche Einteilung, wie sie insbesondere im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs niedergelegt ist und auch im Völkerstrafgesetzbuch nachvollzogen wird. Durch die Aufnahme des Merkmals „völkerstrafrechtlich“ wird klargestellt, dass der Begriff der Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Rahmen des Artikels 96 Abs. 5 GG nicht über diesen Bezug hinaus auf andere Bereiche erweiternd ausgelegt werden kann. Bei den Kriegsverbrechen ist wegen der Offenkundigkeit des völkerstrafrechtlichen Bezugs eine entsprechende Klarstellung nicht erforderlich. Auch die Reihenfolge der Nummern 1 bis 4 greift die Einteilung in Artikel 5 Abs. 1 IStGH-Statut auf. Der Zusatz „andere“ in Nummer 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass dem hier in Bezug genommenen Artikel 26 Abs. 1 GG auch teilweise Verbrechen aus dem Bereich der vorausgehenden Nummern zuzurechnen sind.

Auch die beiden im Entwurf eines Völkerstrafgesetzbuchs vorgesehenen Delikte der Aufsichtspflichtverletzung und der Nichtanzeige werden mit der Neufassung von Artikel 96 Abs. 5 GG vollständig einbezogen. Sie beziehen sich unmittelbar auf die Begehung entsprechender Verbrechen. Es geht dabei um die Verantwortlichkeit militärischer Befehlshaber und ziviler Vorgesetzter für einschlägige Straftaten ihrer Untergebenen. Auch Artikel 28 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs als Ausgangspunkt für die entsprechende Regelung im Völkerstrafgesetzbuch stellt diese Verantwortlichkeit in den unmittelbaren Zusammenhang mit der täterschaftlichen Begehung.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 775. Sitzung am 26. April 2002 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat bedauert, dass die auf Grund der Einführung des Völkerstrafgesetzbuchs notwendige Änderung des Artikels 96 Abs. 5 GG wegen der Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsverfahrens nicht dazu genutzt werden kann, die verfassungsrechtliche Struktur dieser Vorschrift zu verbessern. Jedenfalls bei der anstehenden Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sollte Artikel 96 Abs. 5 GG aber überarbeitet und dabei die Vorstellung einer grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes für Strafverfahren auf den Gebieten des Völkerstrafrechts und des Staatsschutzes aufgegeben werden.

Begründung

Artikel 96 Abs. 5 GG wurde durch Gesetz vom 26. August 1969 (BGBl. I S. 1357) im Zusammenhang mit der Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutz-Strafsachen eingefügt. Die Ergänzung diente zur verfassungsrechtlichen Klärung von Streitfragen, die das Auftreten des Generalbundesanwalts vor den Gerichten der Länder und das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten betrafen. Die Vorschrift erlaubt es dem Bund, die Entscheidungen in Strafverfahren auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts und in Staatsschutzsachen im Wege der Organleihe auf die Länder zu übertragen. Artikel 96 Abs. 5 GG, der von der Vorstellung einer Bundeszuständigkeit für die genannten Strafverfahren ausgeht, gilt als schwer verständlich, systemwidrig und irreführend (vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Artikel 96 Rn. 51; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar III, 4. Auflage, Artikel 96 Rn. 24; Meyer, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar III, Artikel 96 Rn. 14).

Auch in den Bereichen des Staatsschutzes und des Völkerstrafrechts sollte stattdessen der allgemeine Grundsatz gelten, dass die Strafrechtspflege den Ländern obliegt. Davon ausgehend sollte entsprechend der geltenden Rechtslage dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt werden, die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten zu regeln.

Schon wegen der finanziellen Auswirkungen kann dieses Modell im Rahmen des vorliegenden eilbedürftigen Gesetzgebungsverfahrens nicht umgesetzt werden. Jedenfalls die bevorstehende Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sollte aber zum Anlass genommen werden, Artikel 96 Abs. 5 GG zu überarbeiten.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Vorbemerkung

Die Bundesregierung begrüßt, dass der Bundesrat die in dem Entwurf vorgesehene Änderung des Artikels 96 Abs. 5 des Grundgesetzes mitträgt. Sie ergänzt zusammen mit dem parallel betriebenen Gesetzgebungsvorhaben zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes das Völkerstrafgesetzbuch und dient dazu, dessen praktische Umsetzung zu optimieren. Die Änderung des Artikels 96 Abs. 5 des Grundgesetzes, ohne die das Gerichtsverfassungsgesetz nicht geändert werden kann, schafft die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage dafür, dass die Verfolgungszuständigkeit für alle Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch bei dem Generalbundesanwalt und den Oberlandesgerichten konzentriert werden kann.

Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs wird – das steht seit dem Erreichen der notwendigen 60. Ratifikation am 11. April 2002 fest – am 1. Juli 2002 in Kraft treten. Daher muss unser eigenes innerstaatliches Recht möglichst schnell und vollständig auf die künftigen Anforderungen ausgerichtet werden. Dies gilt nicht nur für das Völkerstrafgesetzbuch, dessen baldiges Inkrafttreten im Hinblick auf die komplementäre Verfolgungszuständigkeit des IStGH eventuelle Probleme vermeiden helfen wird. Es trifft ebenso auf das hier in Rede stehende Gesetzgebungsvorhaben zu, will man nicht riskieren, dass für Fälle, die nach dem Völkerstrafgesetzbuch abzuurteilen sind, zunächst auf eine konzentrierte Verfolgungszuständigkeit verzichtet werden muss.

Zur Stellungnahme des Bundesrates

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vom Bundesrat beklagte „verfassungsrechtliche Struktur“ des Artikels 96 Abs. 5 GG ist im Jahre 1969 zur verfassungsrechtlichen Klärung von Streitfragen gewählt worden, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf schon mit Blick auf das gebotene zügige Gesetzgebungsverfahren nicht wieder geändert werden sollten. Das gilt zumal deshalb, weil jedenfalls die klarstellende Funktion des Artikels 96 Abs. 5 GG bisher nicht in Zweifel gezogen worden ist.

Für die vom Bundesrat verfolgte Änderung der dem Artikel 96 Abs. 5 GG zugrundeliegenden Kompetenzverteilung sieht die Bundesregierung auch im Rahmen der anlaufenden Diskussion um eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung keinen Anlass.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333